
ORÇAMENTO POR DESEMPENHO: UMA ANÁLISE QUALITATIVA COMPARADA DOS MODELOS DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS

ARTIGO – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Pedro Luiz Cavalcante

Doutorando em Ciência Política na Universidade de Brasília
Atualmente realizando Estágio de Doutorado (Doutorado-Sanduiche)
na University of California – San Diego (UCSD)
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ENAP)
Especialista em Administração Pública pela EBAPE/FGV
E-mail: pedrocavalcante@hotmail.com

Recebido em: 2/4/2009

Aprovado em: 12/11/2009

RESUMO

O artigo analisa os modelos de avaliação de programas governamentais no Brasil – a Avaliação Anual do Plano Plurianual (PPA) – e nos Estados Unidos – o *Program Assessment Rating Tool* (PART) – implementados nos respectivos governos federais do início da década passada. Ambos fazem parte das estratégias reformistas para transformar o setor público, influenciados pelo Movimento por Resultados, que procurou introduzir princípios do orçamento por desempenho na gestão dos programas governamentais. O artigo se propõe a analisá-los comparativamente, observando aspectos relativos à configuração, implantação e resultados desses modelos avaliativos na gestão do orçamento e das políticas públicas dos governos norte-americano e brasileiro. Com efeito, conclui-se que, muito embora o PPA e o PART tenham introduzido inovações na gestão dos programas, o objetivo central dessas reformas – transformar a gestão orçamentária das políticas públicas –, especialmente no caso brasileiro, não tem sido alcançado.

Palavras-chave: Reforma Administrativa, Orçamento, Política Pública Comparada.

PERFORMANCE-BASED BUDGETING: A QUALITATIVE COMPARATIVE ANALYSIS OF POLICY MODELS IN BRAZIL AND THE UNITED STATES

ABSTRACT

The policy assessment models, Annual Evaluation of the Plano Plurianual (PPA) in Brazil and Program Assessment Rating Tool (PART) in the United States, implemented by the federal governments early in the last decade, are analyzed. They are part of reform strategies to transform the public sector, influenced by the Movement for Results that sought to introduce the principles of performance budgeting in government program management. A comparative analysis intends to investigate aspects related to structure, implementation and outcome of assessment models for budgeting and policy management of the US and Brazilian governments. Although the PPA and PART have introduced innovations in program policy management, the reason for these changes, the conclusion is that a change in budget management of public policies, especially in Brazil, has not been achieved.

Key words: Management Reform, Budgeting, Comparative Public Policy.

PRESUPUESTO POR DESEMPEÑO: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DEL MODELO DE EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN BRASIL Y EN LOS ESTADOS UNIDOS

RESUMEN

El artículo analiza los modelos de evaluación de programas gubernamentales en Brasil – La Evaluación Anual del Plan Plurianual (PPA) – y en los Estados Unidos – el Program Assessment Rating Tool (PART) – implantados en los respectivos gobiernos federales del inicio de la década pasada. Los dos son parte de las estrategias reformistas para transformar el sector público, influenciados por el Movimiento por Resultados, que buscó introducir principios del presupuesto por desempeño en la gestión de los programas gubernamentales. El artículo se propone analizarlos comparativamente, observando aspectos relativos a la configuración, implementación y resultados de esos modelos evaluativos en la gestión del presupuesto y de las políticas públicas de los gobiernos norteamericano y brasileño. Con efecto, se concluye que, aunque el PPA y el PART hayan introducido innovaciones en la gestión de los programas, el objetivo central de esas reformas – transformar la gestión del presupuesto de las políticas públicas –, especialmente en el caso brasileño, no ha sido alcanzado.

Palabras-clave: *Reforma Administrativa, Presupuesto, Política Pública Comparada.*

1. INTRODUÇÃO

O orçamento por resultados, ou por desempenho, é considerado uma estratégia operacional desenvolvida no âmbito do *New Public Management* (NPM), ou Nova Gestão Pública¹. O movimento por resultados nas ações do governo originou-se da situação de crise fiscal que assolou diversos países a partir da década de 80 e das pressões da sociedade civil por melhorias na eficiência e efetividade dos serviços públicos.

Esse padrão de orçamento tem como objetivo principal modificar o modo de elaboração orçamentária, ressaltando a importância dos resultados em detrimento da excessiva preocupação com os mecanismos de controle. As informações oriundas das avaliações dos programas governamentais são fundamentais no orçamento por desempenho, principalmente porque servem de subsídio para a tomada de decisões alocativas, o planejamento estratégico, as escolhas inerentes à implementação do programa, bem como a *accountability*² dos gestores responsáveis.

No Brasil, a ideia de implementar o orçamento por desempenho ou resultados vinha sendo debatida internamente no governo desde 1996, ganhando forma definitiva no desenho do Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003, denominado *Avança Brasil*. A estruturação dos PPAs seguintes, 2004-2007 e 2008-2011, também incorporou os princípios dessa estratégia de gestão, sob o argumento da necessidade de integração entre planejamento, avaliação e orçamento.

Anteriormente à adoção do orçamento por desempenho no Brasil, o modelo vinha sendo amplamente debatido nos Estados Unidos, tendo em vista que a preocupação com o desempenho no âmbito do orçamento norte-americano faz parte da agenda governamental há mais de meio século

(KONG, 2005). Desse modo, na onda do movimento de reinvenção do governo³ foi aprovado um conjunto de leis, em especial a *Government Performance and Results Act* (GPRA), em 1993, que introduziu princípios da gestão voltada para resultados nos programas federais. Dando continuidade à reforma, em 2001 foi criado o *Program Assessment Rating Tool* (PART), um abrangente modelo avaliativo que objetiva integrar as informações de desempenho ao processo orçamentário.

Ambas as reformas visavam a implantação do orçamento por desempenho na gestão dos programas governamentais, porém a configuração e os resultados apresentados pelos modelos foram distintos. Este artigo se propõe, então, a apresentar os modelos avaliativos no âmbito do debate do orçamento por desempenho, discernir seus resultados e efeitos práticos na gestão das políticas públicas, além de traçar uma análise comparativa entre eles.

2. ORÇAMENTO POR DESEMPENHO

O orçamento por desempenho teve sua origem no modelo *planning, programming and budgeting system* (PPBS), desenvolvido em meados da década de 60 pelo governo norte-americano. A partir dele surgiram o *program budgeting*, o *output budget* e o *zero-base budgeting*, que contribuíram para o surgimento do orçamento por desempenho (*performance-based budgeting ou new performance budgeting*) no início dos anos 90.

De modo geral, o modelo pode ser entendido como uma forma de orçamento que relaciona, de um lado, recursos alocados e, de outro, resultados mensuráveis de políticas públicas, para gerar informações que auxiliem no processo de tomada de decisão pelos governantes e gestores públicos (BRUMBY; ROBINSON, 2005; OECD, 2005). O objetivo é permitir a alocação de recursos baseada em metas e nos objetivos dos programas, subsidiados por indicadores ou medidas de eficiência e efetividade, no âmbito de um sistema de

¹ Espécie de “rótulo” que passou a classificar uma miríade de contribuições de analistas, jornalistas e administradores, dentre as quais se destaca, no âmbito da temática aqui abordada, o “Movimento por resultados” (*Performance Movement*), que visava construir estratégias que permitissem a avaliação da qualidade da ação pública por meio da mensuração objetiva dos resultados auferidos.

² *Accountability*, palavra não traduzida para a língua portuguesa, que remete ao princípio de que indivíduos e organizações são responsáveis por seus atos e devem prestar contas dos mesmos.

³ Concepção criada pela obra *Reinventando o Governo – como o espírito empreendedor está transformando o setor público*, de David Osborne e Ted Gaebler, que exerceu significativa influência nas reformas do setor público nas últimas duas décadas.

accountability dos gestores que premie os bons resultados e puna os resultados ruins.

Segundo Diamond (2003), o orçamento por desempenho se sustenta nos seguintes elementos: unificação de todos os custos para alcançar um resultado determinado; definição de resultados de indicadores mensuráveis e avaliação da qualidade de bens e serviços providos; incorporação de medidas explícitas de desempenho e de sistema avaliativo conectado à alocação de recursos; e inclusão de alto grau de *accountability* com mecanismo de premiações e punições.

A ênfase na melhoria da gestão dos recursos públicos se torna cada vez mais importante, uma vez que os orçamentos públicos, em geral, convivem com um fator limitador das escolhas alocativas – a rigidez. Quanto mais aumentam o tamanho e a abrangência do orçamento, mais ele se torna inflexível e restrito (SCHICK, 1995 *apud* GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006). Nesse contexto, é evidente a tentativa de redução da prática cotidiana do orçamento incrementalista, que consiste na tomada de decisões fundamentadas em ajustes marginais, baseados nas dotações dos exercícios anteriores (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966).

Como já mencionado, os fundamentos da concepção que embasou a estruturação do orçamento por desempenho aproximam-se do arcabouço teórico do NPM (ABRUCIO, 2006), haja vista sua opção pela incorporação de alguns princípios caros a este movimento, quais sejam:

1. Lógica da competição – neste caso, de cunho interno aos órgãos da administração pública federal –, que em tese sinalizaria, por intermédio dos custos e da qualidade dos programas, quem deveria ser premiado e quais programas requereriam reformulações;

2. Primazia da hierarquia burocrática – por intermédio da qual aos governantes e aos altos burocratas são conferidos competência e os instrumentos objetivos (indicadores de desempenho) para que possam avaliar, de forma comparativa, os resultados alcançados pelos programas e, assim, implementar as ações de incentivo e punição;

3. Transparência diante da sociedade – forjada sob a égide da pretensa objetividade conferida pelos indicadores de desempenho –, que permitiria a

assunção de mecanismos de responsabilização da administração pública.

Observa-se, assim, a clara valorização do principal instrumento operacional desta estratégia de orçamento: a avaliação de programa, melhor compreendida a partir da definição abaixo:

A avaliação de programa é um conjunto de métodos, habilidades e sensibilidades necessárias para determinar se o serviço é necessário e útil, se é suficientemente capaz de atingir o objetivo identificado, se o serviço é ofertado conforme planejado, e se o serviço de verdade ajuda as pessoas que precisam dele num custo razoável sem efeitos colaterais indesejáveis. (POSAVAC; CAREY, 1992:1).

Com base nessa conceituação, a avaliação consiste na verificação da adequação da concepção ou desenho do programa à sua finalidade e aos objetivos pretendidos, isto é, analisa-se se a formulação da política pública é adequada. Além disso, outras questões surgem na discussão. Primeiro, existe correlação entre os serviços prestados e as metas definidas no planejamento estratégico? O programa, ao desempenhar seu papel, surte efeitos positivos? Em outras palavras, ele é eficaz no enfrentamento do problema ou no atendimento à demanda que o originou? Por fim, observa-se a subjacente lógica da eficiência na avaliação de programas, ou seja, os benefícios da política são válidos para compensar seus custos?

Nesse contexto, as medidas de desempenho são peças-chave na engrenagem do orçamento por desempenho, tendo em vista que são consideradas a forma mais objetiva e impessoal de prover informações acerca dos resultados de um programa governamental. De acordo com Melkers e Willoughby (1998), o seu uso e as informações adicionais e relevantes que elas proporcionam melhoram a comunicação dentro do governo, avançam nas discussões sobre os resultados das suas ações e serviços e iluminam decisões orçamentárias.

3. MODELO BRASILEIRO: O PLANO PLURIANUAL

A Constituição Federal de 1988, especificamente em seu artigo 165, criou um conjunto de normas complexas para regulamentar o processo orçamentário federal. O novo arranjo é composto de

três instrumentos legais, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual, objeto de análise deste artigo, consiste na principal ferramenta de planejamento das atividades governamentais de médio e longo prazo. O Plano possui o papel de coordenador das ações do governo federal, podendo subordinar aos seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido previstas no começo do processo (GARCIA, 2000). Ele estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal por um prazo de quatro anos. As equipes setoriais, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), formulam os programas definindo os seus atributos (objetivos, público-alvo, indicadores, metas, etc.). É o conjunto desses programas que constitui o Plano. Após sua consolidação no âmbito do Poder Executivo, a peça orçamentária é submetida à apreciação do Congresso Nacional, dentro dos prazos constitucionais.

O primeiro PPA, elaborado no início do governo Fernando Collor, teve vigência entre os anos de 1991 e 1995 e foi considerado um fracasso do ponto de vista do planejamento e da gestão orçamentária (GARCIA, 2000). Ressalte-se, entretanto, que o período foi marcado pela instabilidade econômica e, principalmente, política, que culminou no processo de *impeachment* do então presidente.

O Plano seguinte, *Brasil em Ação* (1996-1999), foi uma experiência piloto de gerenciamento num contexto de maior estabilidade econômica. Aprovado pela Lei nº 9.276, de 10 de maio de 1996, o PPA, primeira aproximação entre planejamento e gestão orçamentária, propunha administrar de forma coordenada um conjunto de quarenta e dois (42) empreendimentos estratégicos, distribuídos nas áreas social, de desenvolvimento econômico e de infraestrutura. As principais inovações foram: a criação do cargo de gerente de empreendimento, o sistema de informações gerenciais (monitoramento mais sistematizado e com tratamento diferenciado em termos de execução orçamentária), o controle de fluxo financeiro e a gestão de restrições (GARCES; SILVEIRA, 2002).

Apesar de a experiência piloto ter inserido tais inovações, Ataíde (2005) salienta duas dificuldades centrais na implementação do Programa *Brasil em Ação*. A primeira está relacionada à desintegração

organizacional entre a área responsável pela modernização, comandada na época pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), e a responsável pelo planejamento e orçamento federais, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). A segunda refere-se à limitada capacidade do governo de acompanhar sua ação, em razão da incompatibilidade entre os sistemas de planejamento e de orçamento no que tange às suas respectivas linguagens e metodologias.

De acordo com Garcia (2000), o PPA 1996-1999, apesar de possuir um discurso audacioso, não passou de um plano econômico normativo de longo prazo. A elaboração do Plano não conseguiu articular os projetos e atividades orçamentárias com as intenções do governo. Esse PPA nem chegou a ser objeto de avaliação, uma vez que lhe faltavam instrumentos de monitoramento e avaliação efetivos. Outro aspecto relevante foi a extrema preocupação com a questão fiscal, o que diminuiu a importância da prática do planejamento na agenda governamental.

A partir do PPA seguinte, inicia-se a mais nova transformação do processo orçamentário brasileiro. A reforma vinha sendo debatida internamente no governo federal desde 1996 e se desenhou no Plano Plurianual 2000-2003 e nos seguintes, 2004-2007 e 2008-2011. A base legal foi o Decreto nº 2.829 de outubro de 1998⁴, que fixou os princípios de gerenciamento dos programas e do Plano, definiu as principais responsabilidades do gerente de programa e criou a obrigação de avaliação anual de desempenho. Formalmente, a nova concepção do Plano Plurianual preconiza a orientação para a alocação dos recursos públicos de modo eficiente e racional. O novo modelo de gestão orçamentária tem como finalidades aumentar a racionalidade e eficiência do gasto, ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, e também elevar a transparência na aplicação dos recursos (GARCES; SILVEIRA, 2002). Nesse novo desenho institucional, os papéis de avaliação e de monitoramento ganham destaque, como expõem Garces e Valle (2006:235):

As atividades de monitoramento e avaliação das políticas e programas assumem caráter estratégico para conferir maior qualidade ao gasto público e

⁴ Nos Planos seguintes foram editados os Decretos nº 5.233, de 6 de outubro de 2004, e nº 6.601, de 10 de outubro de 2008.

otimizar a obtenção de resultados no setor público [...] estas atividades fazem parte do ciclo de gestão do PPA desde 2000.

Observa-se, na configuração do PPA, a valorização de aspectos vitais ao orçamento por desempenho, tais como a melhoria da qualidade dos serviços e bens ofertados, o aprimoramento da comunicação, a transparência e a prestação de contas dos dirigentes. Além disso, o Plano de Gestão (BRASIL, 2004), documento que apresenta o modelo de gerenciamento do PPA 2004-2007, seus principais conceitos e o marco legal, destaca a possibilidade de serem tomadas decisões sobre a alocação de recursos com base em um conjunto confiável e abrangente de informações, como se pode aferir pelo seguinte trecho:

No sentido de assegurar a otimização dos recursos públicos e a efetividade do projeto de desenvolvimento sustentável do país, a gestão do Plano Plurianual consiste na utilização sistemática dos mecanismos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do plano. (BRASIL, 2004:7)

Outro aspecto fundamental do novo desenho do PPA foi a criação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan⁵), tido como um instrumento de apoio ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos programas. O sistema conjuga os dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do governo federal, provenientes do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) e do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Calmon e Gusso (2002) defendem que o SIGPlan representa um mecanismo fundamental na sistematização das informações relativas a todas as etapas do processo de avaliação anual do PPA.

No entanto, diante das deficiências dos processos de monitoramento e avaliação dos programas, a partir do PPA 2004-2007 foi introduzido o Sistema

de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual. O novo instrumento inseriu, na etapa intermediária, a figura da Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA), composta por servidores da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) de cada ministério e *locus* responsável pela consolidação das avaliações dos gerentes dos programas.

O modelo de avaliação anual do PPA se realiza em três etapas: gerência de programas (Avaliação do Programa), ministério setorial (Avaliação Setorial) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP (Avaliação do Plano), como é possível visualizar na figura a seguir.

⁵ O SIGPlan é um sistema *on-line* que organiza e integra a rede de gerenciamento do Plano Plurianual (PPA). Ele foi concebido para apoiar a execução dos programas e foi utilizado pelos Órgãos Setoriais, Presidência da República, Casa Civil, Ministérios e outras entidades. O SIGPlan constitui, portanto, uma ferramenta de apoio à gestão dos programas do PPA, sendo o elo fundamental entre o programa, o gerente e demais agentes envolvidos na execução das ações de governo. O sistema propicia uma visão global da execução do PPA por meio de informações atualizadas sobre a evolução física e financeira dos programas.

Figura 1: Etapas e instâncias da Avaliação dos Programas e do PPA⁶



Fonte: SIGPlan⁷.

Segundo o Plano de Gestão do PPA (BRASIL, 2004), a finalidade do novo sistema é permitir que os resultados da avaliação possam auxiliar na tomada de decisão em diferentes níveis: estratégico (Ministros e Comitê de Coordenação de Programas), tático (gerentes, gerentes executivos e coordenadores de ação) e operacional (coordenadores de ação e sua equipe).

A avaliação é realizada normalmente em fevereiro, por intermédio de um roteiro com questões disponibilizadas para acesso *on-line* no SIGPlan, que devem ser respondidas pela gerência do programa até o mês de março. Já a avaliação setorial é elaborada também com base em um roteiro com questões mais abrangentes pelos técnicos da SPOA de cada órgão e, em seguida, encaminhada ao MP. Este, por sua vez, adiciona essas avaliações a uma análise das variáveis macroeconômicas, do cenário que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias e da conjuntura, para consolidar o Relatório Anual de Avaliação.

A etapa de avaliação do programa subdivide-se em três partes interdependentes: a avaliação da concepção do programa, a avaliação da implementação do programa e a avaliação dos resultados do programa. Todas as etapas são importantes para o alcance dos objetivos da avaliação. Contudo, a terceira etapa (resultados do

programa) possui patente centralidade no âmbito do modelo de orçamento por desempenho, sendo valorizados a elaboração, o acompanhamento e a apuração dos indicadores como forma de propiciar objetividade e credibilidade ao processo.

4. MODELO NORTE-AMERICANO: O PART

Na primeira metade da década de 90, o orçamento por desempenho foi introduzido nos Estados Unidos por meio de um conjunto de medidas legislativas aprovadas pelo Congresso, principalmente a *Government Performance and Results Act* (GPRA), de 1993. O objetivo principal era mover o debate orçamentário de “o que o governo federal vai gastar?” para “o que o governo federal vai alcançar?”. O GPRA possui três principais objetivos: melhorar as decisões do Congresso, promover aprimoramento na gestão interna dos programas governamentais e elevar a *accountability* (MCNAB; MELESE, 2003).

A reforma continuou prioritária no governo do presidente Bush, iniciado em 2001, que implementou uma estratégia de integração do orçamento ao desempenho (*Budget and Performance Integration*). A iniciativa baseou-se no diagnóstico que alertava para a necessidade de

⁶ Figura extraída do *Manual de Avaliação do PPA 2004/2007, Ano-Base 2005*. Brasília, 2006.

⁷ Disponível em: www.sigplan.gov.br.

alocação dos recursos escassos à gestão de programas com bons resultados. Após oito (8) anos da aprovação do GPRA, pouco se havia avançado no uso de informações de desempenho, uma vez que estas eram mal definidas e inapropriadamente integradas aos orçamentos das agências governamentais. Além disso, embora a lei induzisse à disponibilização ininterrupta de informações de desempenho, não havia demanda para a utilização dessas informações pelos gestores do programa ou dirigentes políticos (GILMOUR, 2007).

Nesse sentido, a reforma pretendia aperfeiçoar o desempenho financeiro do governo, os serviços prestados, o controle sobre o uso dos recursos e a ampliação da *accountability* dos gestores. Para tanto, o governo Bush inovou com a criação do PART (*Program Assessment Rating Tool*), um instrumento de gestão que determina as potencialidades e fraquezas dos programas federais com uma ênfase particular nos seus resultados individuais.

Com efeito, as avaliações do PART visam elevar o foco no desempenho dos programas, subsidiando assim as decisões orçamentárias e o aperfeiçoamento da implementação das políticas públicas. A integração das informações dos programas à gestão orçamentária, de acordo com esse modelo avaliativo, apoia-se na formulação de indicadores de resultados de alta qualidade, no monitoramento preciso dos programas e na unificação dessas informações com os custos associados aos programas.

O processo de avaliação anual do PART consiste no preenchimento de um questionário com aproximadamente 25 questões que abordam fatores como concepção, planejamento, implementação e resultados do programa, de forma a determinar sua efetividade. As perguntas são divididas em quatro seções: desenho e propósito do programa (20%), planejamento estratégico (10%), gestão do programa (20%) e resultados (50%).

O formato do questionário não é idêntico para todos os programas, uma vez que as questões são padronizadas de acordo com o tipo de programa. A configuração dos programas federais norte-americanos inclui sete categorias distintas, dentre as quais: regulatórios, de pesquisa e desenvolvimento e de crédito. Depois de inseridas no sistema

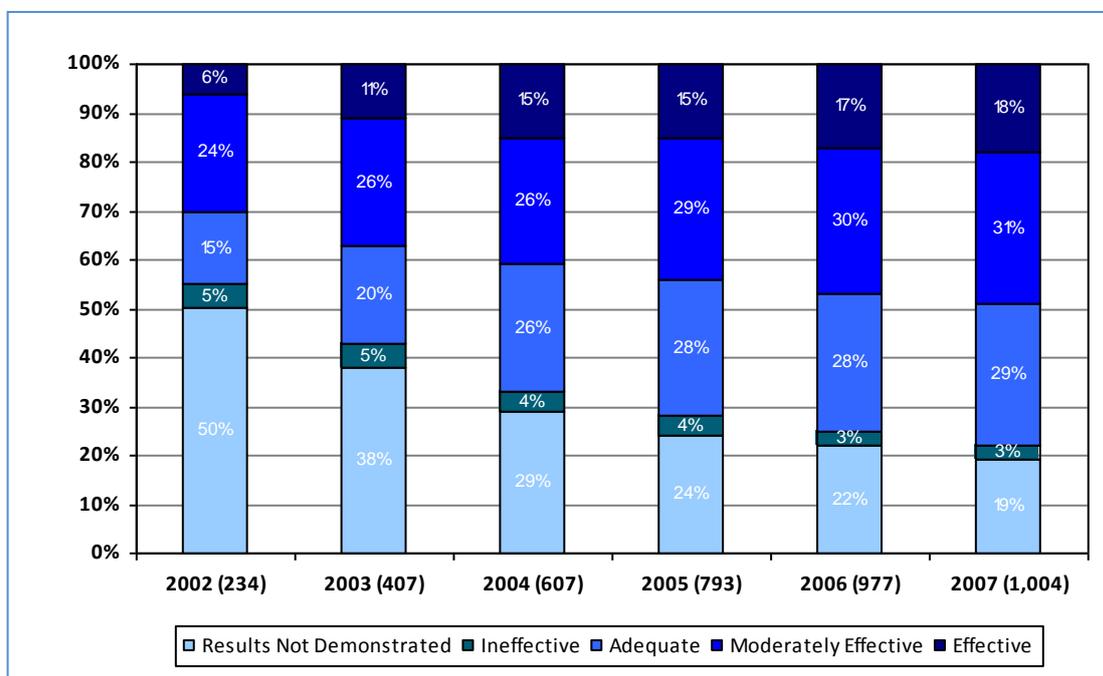
disponível na internet (*PARTweb*), as respostas dos gerentes responsáveis determinam as notas dadas nas avaliações.

O desempenho do programa, portanto, é medido por meio da análise do questionário e, especialmente, pelo monitoramento tanto dos indicadores de resultados, impacto e eficiência, quanto de sua relação com as metas estabelecidas. O alcance das metas estabelecidas é o fator determinante da pontuação no PART, a qual define o enquadramento dos programas em cinco níveis:

1. Eficaz (nota de 85 a 100): maior pontuação que o programa pode atingir. Estes programas têm objetivos ambiciosos, resultados alcançados, são bem administrados e eficientes.
2. Moderadamente Eficaz (nota de 70 a 84): objetivos ambiciosos, mas os programas necessitam melhorar sua eficiência para atingir melhores resultados;
3. Adequado (nota de 50 a 69): necessita de objetivos mais ambiciosos, atingir melhores resultados, melhorar a *accountability* e fortalecer as práticas de gestão;
4. Ineficaz (nota de 0 a 49): incapaz de atingir os resultados por falta de clareza na concepção e nas metas e pela gestão precária.
5. Resultados não demonstrados: não consegue desenvolver objetivos de desempenho ou coletar informação para determinar o desempenho.

No modelo, ganha destaque a ênfase maior na medição do impacto (*outcome*) do que nos resultados (*output*). Muito embora o GPRA exija medidas de resultados, o PART avança para outro nível de aferição do desempenho. De acordo com o guia de orientação do PART (OMB, 2007:7): “As medidas devem refletir o impacto desejado [...] medidas de impacto são mais informativas, pois são os resultados finais de um programa de benefício do público”.

A cada ano tem aumentado o escopo de avaliação dos programas. A figura a seguir apresenta a evolução, entre os anos fiscais de 2002 e 2007, do total de programas avaliados por ano e também o percentual de cada nível da pontuação:

Figura 2: Evolução dos programas no PART⁸

Fonte: OMB, 2007.

Além do aumento contínuo das avaliações, que atingiram no ano de 2007 mil e quatro (1.004) programas federais, nota-se uma nítida evolução na pontuação. O quantitativo de programas bem avaliados – de adequados a eficazes – cresceu de 45% para 75% de 2002 a 2007, enquanto houve uma redução significativa da situação resultados não demonstrados.

Na ocorrência de divergências quanto aos resultados da avaliação entre os técnicos do órgão responsável pelo PART, o *Office of Management and Budget* (OMB), e os gerentes dos programas, estes últimos podem recorrer. O pedido de reconsideração é analisado por uma comissão composta de membros do Conselho de Gestão da Presidência (*President's Management Council*).

Após a definição da pontuação, o OMB desenvolve um plano de aprimoramento do programa mal avaliado, de modo a elevar a sua *performance*. Esse plano consiste num amplo conjunto de ações orçamentárias, de

implementação, de gestão e/ou legislativa a serem seguidas. O objetivo é conectar o orçamento ao desempenho e demonstrar o compromisso contínuo com a melhoria do programa.

No caso específico dos programas em situação de resultados não demonstrados, são excluídos da seção de desempenho da Agenda de Gestão do Presidente (*President Management Agenda*) e também sofrem ameaças de redução nas dotações orçamentárias (GILMOUR, 2007). Por conseguinte, criam-se incentivos para que os gestores do programa adotem o plano de aprimoramento, bem como procurem formular medidas de desempenho.

O processo avaliativo ocorre durante todo o exercício financeiro. No começo do ano – janeiro ou fevereiro – o sistema é aberto para inserção de informações por parte dos gerentes. Até o mês de maio são desenvolvidos treinamentos para os técnicos das agências e formulados os indicadores de desempenho dos programas. Em agosto o sistema é fechado e, em setembro, abre-se a

⁸ Figura extraída do sítio eletrônico www.whitehouse.gov/omb/part/.

possibilidade de pedidos de reconsideração. Durante o segundo semestre os recursos são analisados, as revisões implantadas e os planos de aprimoramento dos programas disponibilizados. No início de fevereiro o orçamento anual é finalizado e encaminhado ao Congresso.

Os resultados do PART são disponibilizados ao público em geral no sítio eletrônico www.ExpectMore.Gov, o que converge para os princípios de transparência e de *accountability* presentes na reforma. O sítio eletrônico também disponibiliza instruções operacionais, programação anual de treinamento e relatórios sintéticos do processo avaliativo.

5. RESULTADOS DAS REFORMAS

É inegável que ambas as reformas introduziram inovações na gestão pública, mas pouco se avançou no objetivo precípua do orçamento por desempenho, isto é, transformar o modo de formulação e implementação do orçamento dos programas governamentais. Em uma análise da onda de reformas no setor público, Allen Schick (2002:19) afirma: “tornar o orçamento um instrumento de desempenho tem provado ser uma tarefa difícil de se implementar. A história de reforma orçamentária é carregada de muitos fracassos e de poucos sucessos”.

Na experiência brasileira, pesquisas recentes (BIRD, 2006; CAVALCANTE, 2007) demonstram que, embora o novo desenho do Plano Plurianual apresente formalmente elementos do orçamento por desempenho, as melhorias da qualidade e da eficiência alocativa dos programas governamentais têm sido residuais. A mensuração de desempenho está explícita na estrutura do PPA, mas ela não apenas é negligenciada durante a avaliação do Plano, como também é irrelevante na hora da tomada de decisões.

Em relação ao PART, estudos demonstram ocorrência de correlações entre os acréscimos orçamentários e as pontuações dos programas no PART. Contudo, os resultados das avaliações têm sido mais efetivos no atendimento das recomendações da agência central (OMB) do que propriamente nas dotações orçamentárias (GILMOUR; LEWIS, 2006; MCNAB; MELESE, 2003). Em outras palavras, o PART tem sido mais útil na melhoria da concepção e implementação dos

programas do que na forma de subsidiar as decisões orçamentárias.

Assim como no modelo brasileiro, a grande fraqueza do PART e, conseqüentemente, um impedimento à efetiva implementação do orçamento por desempenho é a falta de boas medidas de resultados (GILMOUR; LEWIS, 2006). Contudo, é importante considerar a existência de problemas na utilização dos indicadores. Primeiro, são notórias as dificuldades de mensurar o impacto dos programas, bem como a origem dos resultados, uma vez que a complexidade da ação pública frequentemente envolve uma gama de ações muitas vezes sobrepostas. Segundo, é improvável a tradução de forma automática ou imparcial da informação de desempenho em decisão alocativa, pois um programa com desempenho fraco pode melhorar caso sejam dados mais recursos, enquanto outro muito bem-sucedido pode não precisar mais do que já tem.

Ademais, a existência de múltiplos atores, como gerentes de programas, ministros e parlamentares, competindo entre si, geram obstáculos ao alcance da congruência entre os objetivos. Em outras palavras, os inúmeros interesses dessa gama de atores envolvidos com um determinado programa dificultam o acordo para a definição das metas e objetivos deste.

No sentido de aperfeiçoar a implementação do PART, Gilmour (2007) defende que sejam considerados quatro desafios principais para os gestores dos programas (departamentos e agências): utilizar meios apropriados para gerenciar o processo avaliativo; usar o questionário como meio de informar as realizações e deficiências do programa para o OMB e demais tomadores de decisão; desenvolver medidas mais adequadas; e interpretar as medidas e resultados do programa de modo a auxiliar na responsabilização dos gestores pelo desempenho. O autor ressalta ainda que a força do PART está na razoabilidade das perguntas, haja vista que o OMB tem trabalhado intensamente para produzir um conjunto de perguntas que induza os gestores a pensar cuidadosamente sobre aspectos importantes dos programas.

6. SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

Os modelos avaliativos brasileiro e estadunidense foram criados sob forte influência do Movimento

por Resultados na gestão pública e, por isso, fundamentam-se nos princípios do orçamento por desempenho. Dessa forma, a análise comparativa possibilita verificar certas semelhanças e diferenças tanto nas configurações dos modelos avaliativos quanto nos resultados de suas implementações.

O PART e o PPA utilizam um sistema operacional *on-line* para inclusão e consolidação das informações do processo avaliativo. Os resultados são disponibilizados por meio de sítios eletrônicos ao público em geral quando de seu envio ao Poder Legislativo. Dessa maneira, o uso da internet para exposição das avaliações do Plano Plurianual e da pontuação do PART demonstra convergência com o preceito de transparência na gestão pública, influenciando positivamente na elevação da *accountability* dos gerentes dos programas.

Outra similaridade refere-se ao processo autoavaliativo mediante utilização de questionários para a coleta das informações dos programas, sob a supervisão e posterior consolidação dos órgãos centrais – OMB nos Estados Unidos e MP no Brasil. Os formatos dos questionários enfatizam os mesmos aspectos da avaliação, isto é, a concepção, implementação e, especialmente, o desempenho obtido pelo programa individualmente. Como diferença, pode-se apontar o fato de que, no PART, o molde do questionário não é padronizado para todos os programas, ou seja, as questões são adaptadas dependendo do tipo de política pública, enquanto no PPA o formato é único para todos os programas finalísticos, independentemente da área.

Além disso, como o foco das avaliações é o desempenho, nos dois casos os indicadores possuem papel de destaque. Todavia, na experiência estadunidense os resultados dessas medidas são determinantes para a pontuação do programa, enquanto no Brasil muitas vezes eles não são nem mesmo mensurados, embora teoricamente sejam considerados importantes. No PART, prioriza-se a utilização de indicadores de impacto, ao passo que no modelo brasileiro não há uma clara ênfase nesse aspecto. O PART valoriza e utiliza as medidas de eficiência, ou seja, a análise de custos dos programas. Já no PPA, essas são quase inexistentes e, quando existe um indicador de eficiência num programa, este não considera os custos totais envolvidos, tais como folha de pagamento e

materiais de consumo; logo, a mensuração precisa da eficiência é comprometida.

O plano de aprimoramento dos programas, existente apenas no PART, também é um diferencial entre os modelos. A obrigatoriedade de as agências seguirem as recomendações elaboradas pelo órgão central tem forte influência no aperfeiçoamento da qualidade dos serviços prestados. Cabe ressaltar a importância da superioridade hierárquica do órgão central em relação às agências na adoção dessas recomendações. No caso estadunidense, o OMB é vinculado à Casa Branca, enquanto no governo brasileiro o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encontra-se no mesmo nível dos demais ministérios executores dos programas. Esta situação é identificada como um empecilho à imposição de planos de aperfeiçoamento das políticas públicas no Brasil (CAVALCANTE, 2007).

Finalmente, o fato de o PART utilizar uma pontuação com base na avaliação e classificar os programas de acordo com ela indica um processo avaliativo menos subjetivo. Os programas no Brasil não recebem nenhuma classificação e as suas avaliações não podem ser sintetizadas em notas ou pontos. Desse modo, reduz-se a capacidade do cidadão comum de compreender os resultados dos programas e, por consequência, a pressão por mais *accountability*.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de o PART e o novo desenho do PPA serem estruturas avaliativas baseadas nos pressupostos do orçamento por desempenho, ambos apresentam dificuldades na consecução do principal objetivo dessa estratégia, ou seja, transferir o foco da gestão orçamentária do controle para os resultados. Todavia, é notório que as duas experiências devem ser interpretadas como inovadoras na gestão dos programas governamentais dos EUA e do Brasil.

A configuração do PART e sua efetiva implementação demonstram que este é um modelo mais consolidado e mais eficaz do que o Plano Plurianual. As pontuações e classificação atribuídas aos programas no modelo norte-americano apresentam efeitos positivos sobre o aprimoramento da qualidade dos serviços e também sobre a decisão alocativa, mesmo que neste caso em pequena

escala. As avaliações anuais do PPA, por sua vez, não influenciam na formulação do orçamento e tampouco na implementação de melhorias na gestão das ações do governo brasileiro. Na prática, elas são úteis porque criam um momento de reflexão dos gerentes acerca da configuração e da implementação das políticas sob sua responsabilidade.

Todavia, é fundamental recordar que os Estados Unidos possuem vasto histórico de iniciativas voltadas à melhoria do desempenho das políticas públicas e, por isso, estão na vanguarda no uso de modelos da avaliação de programas governamentais, enquanto no Brasil a cultura avaliativa é recente e embrionária.

A despeito das deficiências encontradas, a configuração do Plano Plurianual desempenha papel primordial, uma vez que incorporou novos mecanismos de avaliação na gestão pública federal. Portanto, o caminho rumo a uma administração pública mais eficiente, de qualidade e conectada às demandas da sociedade civil requer o constante aperfeiçoamento desses mecanismos avaliativos e jamais o seu abandono.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Responsabilização pela competição administrada. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; CUNILL-GRAU, N. *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

ATAÍDE, P. *Avaliação do Plano Plurianual: análise das restrições à sua integração ao ciclo de gestão pública federal*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB, Brasília, 2005.

BIRD. *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: institutionalization without Impact?* Washington: World Bank, 2006.

BRASIL, República Federativa. *Manual de Avaliação do PPA 2004/2007, Ano-Base 2005*. Brasília: dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.planobrasil.gov.br/>>.

_____. *Plano Gestão Pública para um Brasil de Todos*. Brasília, 2004. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

BRUMBY, J.; ROBINSON, M. *Does Performance Budgeting Work?* – an analytical review of the empirical literature. Washington: International Monetary Fund, 2005. (IMF Working Paper 05/210).

CALMON, K.; GUSSO, D. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal do Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, n. 25, jun.-dez. 2002.

CAVALCANTE, P. *A implementação do Orçamento por Resultados no âmbito do Executivo Federal: um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política da UnB, Brasília, 2007.

DAVIS, O.; DEMPSTER, M.; WILDAVSKY, A. A Theory of the Budgetary Process. *American Political Science Review*, v. LX, n. 8, Sept. 1966.

DIAMOND, J. *From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies*. Washington: International Monetary Fund, 2003. (IMF Working Paper 03/169).

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 4, out.-dez. 2002.

GARCES, A.; VALLE, B. A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). *Planejamento e Orçamento: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.

GARCIA, R. *Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental*. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para Discussão, n. 776).

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). *Planejamento e Orçamento: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

GILMOUR, J. B. Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance.

OECD *Journal on Budgeting*, v. 7, n. 1, p. 121-160, 2007.

GILMOUR, J. B.; LEWIS, D. E. Assessing Performance Budgeting at OMB: The Influence of Politics, Performance, and Program Size. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 2, p. 169-186, 2006.

KONG, D. Performance-Based Budgeting: The U.S. Experience. *Public Organization Review*, v. 5, n. 2, p. 91-107, June 2005.

MCNAB, R.; MELESE, F. Implementing the GPRA: Examining the Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government. *Public Budgeting & Finance*, v. 23, n. 2, p. 73-95, 2003.

MELKERS, J.; WILLOUGHBY, K. The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review*, v. 58, n. 1, 1998.

OECD. *Modernising Government: The Way Forward*. Paris, 2005.

OMB. *Guide to the Program Assessment Rating Tool (PART)*. Washington, DC, 2007.

POSAVAC, E. J.; CAREY, R. G. *Program evaluation: methods and case studies*. 4. ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1992.

SCHICK, A. *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time has Come but whose Implementation has not*. Paper presented at the OECD Global Forum on Governance, London, 2002.

_____. Conflitos e soluções no orçamento federal. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). *Planejamento e Orçamento: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.